Bijlage: Europese voorbeelden van participatieverklaringen

Binnen Europa zijn er enkele voorbeelden van participatieverklaringen of overeenkomsten tussen immigranten en de ontvangende staat of de ontvangende regio. Deze modellen verschillen sterk in vorm, inhoud en doelstellingen. Desondanks bieden zij allen in meer of mindere mate aanknopingspunten voor een in Nederland toepasbaar model. De landen die een model gebruiken dat (deels) overeenkomt met de ambities van Nederland zijn Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Denemarken en Zwitserland.

Doelgroep
Wat betreft doelgroepen vallen deze landen in twee groepen in uiteen: landen waar de overeenkomst voor iedereen ingezet kan worden en landen waar overeenkomsten afgesloten worden met derdelanders, al dan niet in combinatie met een inburgeringsverplichting. In Zwitserland, Denemarken en Frankrijk zijn de overeenkomsten bedoeld voor immigranten uit derde landen. Wanneer een migrant de afspraken uit de overeenkomst niet nakomt heeft dit invloed op de toekenning van een (vernieuwde) verblijfsvergunning. Deze landen proberen met andere instrumenten Europese migranten te bereiken.

In Duitsland en Luxemburg kan de participatieovereenkomst aan alle nieuwkomers en bewoners met een migratieachtergrond aangeboden worden. Door de overeenkomst voor iedereen beschikbaar te maken worden ook Europese arbeidsmigranten bereikt, een belangrijke doelgroep voor het Nederlandse model. Omdat de overeenkomsten op vrijwillige basis aangegaan worden ontstaat een gemengde doelgroep van mensen die behoefte hebben aan meer informatie en begeleiding. Voorwaarde voor deze insteek is echter wel dat de overeenkomst of verklaring voldoende positieve prikkels bevat om ondertekening aantrekkelijk te maken. Duitsland en Luxemburg willen met de overeenkomst een welkomstcultuur uitdragen.

In Duitsland is de overeenkomst een (niet verplicht) onderdeel van een begeleidingstraject door een migratiecoach, werkzaam in een van de 600 informatiepunten (Beratungsstellen) waar migranten informatie of langdurige ondersteuning kunnen verkrijgen. In de overeenkomst worden de afspraken tussen coach en migrant over de doelen en vorm van het traject vastgelegd. De overeenkomst maakt de wederzijdse verwachtingen inzichtelijk en creëert een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid. Uit de evaluatie blijkt dat de ondertekenaars zich meer erkend voelen als gelijkwaardige partner in het proces. Tevens blijkt dat de overeenkomst bijdraagt aan de netwerkvorming en samenwerking tussen verschillende instanties en diensten die relevant zijn voor migranten.

In Luxemburg is een vrij uitgebreid pakket van initiatieven gekoppeld aan de overeenkomst. Allereerst wordt in een persoonlijk gesprek van ongeveer twee uur de overeenkomst opgesteld, waarbij vooral bekeken wordt welke taalcursus aansluit bij de vaardigheden en wensen van de migrant. Ondertekenaars krijgen vervolgens toegang tot taallessen tegen een gereduceerd tarief, er is een welkomstdag waar migranten kennis maken met (lokale) autoriteiten en instellingen en er wordt een burgerschapstraining van ongeveer zes uur aangeboden waarin participatie in de Luxemburgse samenleving centraal staat. Frankrijk biedt dit pakket ook aan, maar daar kent de overeenkomst een verplicht karakter en is naleving een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor tien jaar. Wanneer de ondertekenaar in Luxemburg na de looptijd van twee jaar voldaan heeft aan de afspraken in de overeenkomst kan hij of zij versneld een permanente verblijfsvergunning verkrijgen.

Uitvoering en financiering
Zwitserland biedt interessante aanknopingspunten voor een decentrale uitvoering. In Zwitserland kunnen de cantons, semi-autonome regio's in de federatie, zelf invulling geven aan de vorm, doelgroep en inhoud van de overeenkomst. De federale overheid heeft een voorbeeld in verschillende talen beschikbaar gemaakt en aanbevelingen gedaan omtrent de doelgroep voor de overeenkomst. Uit de evaluatie van het Zwitserse model blijkt dat de verschillende cantons eigen keuzes maken in welke doelgroepen zij laten tekenen. Zo kan ingespeeld worden op lokale ervaringen en behoeften. In het geval van Luxemburg en Frankrijk wordt de overeenkomst uitgegeven door de centrale overheid. In Denemarken en Zwitserland krijgen respectievelijk de

gemeenten en de cantons een jaarlijks budget voor integratie waaruit de overeenkomsten worden gefinancierd. De Duitse Beratungsstellen worden gefinancierd uit landelijke middelen.

Inhoud
Behalve in het Duitse en Luxemburgse voorbeeld worden in alle modellen de fundamentele normen en waarden van het ontvangende land benoemd. De migrant belooft door te ondertekenen deze te respecteren. In Denemarken vormt dit element, de verklaring van actief burgerschap en integratie, een apart onderdeel naast een meer praktische overeenkomst waarin het inburgeringtraject vorm krijgt. Dit document is veel specifieker en normatiever dan de andere voorbeelden. Het Deense model maakt expliciet dat (economische) participatie in Denemarken een voorwaarde is voor een succesvolle toekomst. Ondertekening van de verklaring is in Denemarken een voorwaarde voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning. In het Franse model wordt de aard van de Franse samenleving onder woorden gebracht. Geen van de landen toetst of beoordeelt het naleven van de belofte die een migrant doet bij ondertekening. In alle internationale voorbeelden maakt een persoonlijk intakegesprek onderdeel uit van het werkproces, al dan niet gevolgd door persoonlijke begeleiding. Hierdoor zijn de overeenkomsten maatwerk en kan de migrant gericht ondersteund en doorverwezen worden afhankelijk van zijn of haar behoeften. De uitvoering wordt hierdoor echter tijdsintensief. Uniek in Europese context is het Nederlandse voornemen om specifiek aandacht te besteden aan de rechten van arbeidsmigranten om uitbuiting en schijnconstructies terug te dringen.

Evaluatie
Omdat het in de Europese voorbeelden om relatief nieuwe initiatieven gaat die vaak nog in ontwikkeling zijn, zijn er weinig evaluaties te vinden. Uit de evaluatie in Duitsland blijkt dat de ondertekenaars zich meer erkend voelen als gelijkwaardige partner in het proces. Tevens blijkt dat de overeenkomst bijdraagt aan de netwerkvorming en samenwerking tussen verschillende instanties en diensten die relevant zijn voor migranten. Deze voorbeelden laten zien dat een verklaring die aan een brede doelgroep aangeboden wordt het mogelijk maakt om zowel Europese arbeidsmigranten als derdelanders te bereiken. Deze voorbeelden laten zien dat positieve prikkels ondertekening interessant kunnen maken

Concluderend
Geen van de Europese voorbeelden sluit volledig aan op de Nederlandse ambities en context. Zo is het onwaarschijnlijk dat taaleisen of taalonderwijs onderdeel gaan uitmaken van het Nederlandse model. Dit is in Nederland georganiseerd via de Wet inburgering. Het is ook niet waarschijnlijk dat ondertekening van de verklaring een voorwaarde wordt voor een (vernieuwde) verblijfsvergunning omdat dit Europese arbeidsmigranten uitsluit als doelgroep. De Europese voorbeelden tonen wel mogelijkheden om de doelstellingen van de participatieverklaring (verwelkomen, informeren en bekend maken met rechten en plichten) te verwezenlijken.